

Osservatorio sulle fonti

LE ULTIME BATTUTE DELLA SECONDA STAGIONE STATUTARIA: PRIME NOTE SUL NUOVO STATUTO DELLA REGIONE BASILICATA

di *Monica Rosini**

SOMMARIO: 1. Premessa breve. - 2. L'accidentato iter di approvazione dello Statuto lucano. - 3. Le norme programmatiche: una scelta all'insegna della sobrietà. - 4. Le scelte in tema di forma di governo: tra conferma dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e rafforzamento dei poteri di indirizzo del Consiglio. - 5. Il sistema delle fonti regionali. - 6. La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta. - 7. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Governo e il dietrofront del Consiglio regionale. - 8. Alcune considerazioni conclusive sulla seconda stagione statutaria.

The essay concerns the Statute of Basilicata Region approved by its Regional Council on February, 22nd 2016. It intends to survey the content of such ordinary statute, analysing mainly the programmatic rules, the form of government, the most important choices relating to the sources of law and the instruments of direct democracy. Special attention is paid to the issues on the compatibility of some such rules with the Constitution, proposed by the Government petition.

In conclusion, the paper gives some food for thought on the end of the "second statutory season", starting from the constitutional law no. 1 of 1999.

* Ricercatrice a tempo determinato di Istituzioni di diritto pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen.

Osservatorio sulle fonti

1. Premessa breve

Ad oltre tre lustri dalla legge cost. n. 1 del 1999 volge finalmente al termine la seconda stagione statutaria. Il 22 febbraio scorso ha, difatti, tagliato il traguardo della seconda approvazione consiliare l'ultimo statuto ancora mancante all'appello, quello della Regione Basilicata¹.

Come ogni finale che si rispetti, non poteva mancare un po' di suspense: alcune disposizioni statutarie sono state impugnate dal Governo con deliberazione dell'8 aprile² cui ha immediatamente risposto la Regione approvando il 4 maggio e confermando il 5 luglio alcune modifiche alla carta statutaria in linea con le richieste governative³. Salva la presentazione di richieste referendarie, sembrano, pertanto, destinate a chiudersi in tempi brevi le ultime vicissitudini dello Statuto lucano e, con esse, questa seconda lunghissima stagione statutaria.

Scopo di questa breve contributo è segnalare le principali scelte compiute dall'ultima carta statutaria in tema di norme programmatiche, di forma di governo, di fonti normative e di istituti di partecipazione, valutandole alla luce delle specifiche censure di legittimità sollevate dal Governo⁴ e della ormai nutrita giurisprudenza costituzionale⁵. Agli esiti di questa indagine non potremo sottrarci a qualche riflessione più generale sulla lenta attuazione della legge cost. n. 1 del 1999.

2. L'accidentato iter di approvazione dello Statuto lucano

Il percorso di stesura dello Statuto della Regione Basilicata è stato piuttosto accidentato: iniziato nella VII legislatura (2000-2005), interrotto per tutta la legislatura successiva, riavviato nella IX legislatura (2010-13), si è, infine, concluso nella corrente legi-

¹ A questo punto tutte le Regioni ordinarie si sono dotate, dopo gestazioni più o meno travagliate, di nuove carte statuarie: Statuto Regione Abruzzo 28 dicembre 2006; legge regionale Calabria 19 ottobre 2004, n. 25; legge regionale Campania 28 maggio 2009, n. 6; legge regionale Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13; legge statutaria Lazio 11 novembre 2004, n. 1; legge statutaria Liguria 3 maggio 2005, n. 1; legge regionale statutaria Lombardia 30 agosto 2008, n. 1; legge statutaria Marche 8 marzo 2005, n. 1; legge regionale Molise 17 aprile 2014, n. 10; legge regionale statutaria Piemonte 4 marzo 2005, n. 1; legge regionale Puglia 12 maggio 2004, n. 7; Statuto Regione Toscana 11 febbraio 2005, senza numero; legge regionale Umbria 16 aprile 2005, n. 21; legge regionale statutaria Veneto 17 aprile 2012, n. 1.

² Il testo della delibera di impugnazione è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.affari-regionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=10672>.

³ Il testo dello Statuto così novellato è stato pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione n. 28 del 28 luglio 2016. Il Consiglio dei Ministri ha deliberato in data 10 agosto 2016 di non procedere alla relativa impugnazione (<http://www.affari-regionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=10923>). Ad oggi (12.11.2016), non risulta ancora intervenuta la seconda pubblicazione ai fini della entrata in vigore.

⁴ Si veda il ricorso del 9 aprile 2016, iscritto al n. 24 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 dell'11 maggio 2016.

⁵ In dieci casi si è trattato di pronunce rese in giudizi statutari (sentenze nn. 304 e 306 del 2002; nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004; n. 469 del 2005; n. 12 del 2006; n. 63 del 2012 e n. 35 del 2014; ordinanza n. 353 del 2005), in diversi altri di decisioni assunte in giudizi di legittimità costituzionale azionati in via principale, prevalentemente in virtù del ricorso dello Stato avverso leggi regionali.

Osservatorio sulle fonti

slatura.

La strada inizialmente intrapresa dal Consiglio regionale fu quella, comune a molte Regioni, della istituzione di una Commissione speciale per la riforma dello statuto. La Commissione, formata da quattordici consiglieri, uno in rappresentanza di ciascuno dei gruppi politici presenti in Assemblea, iniziò i lavori l'11 novembre del 2000 sotto la presidenza del consigliere Gianfranco Blasi, poi sostituito, dopo la sua elezione al Parlamento nazionale, da Agatino Mancusi. I lavori dell'organo, arricchiti da audizioni e confronti, si conclusero con l'approvazione il 22 dicembre 2003 di una proposta di statuto⁶. Il Consiglio regionale fu, quindi, convocato in sessione straordinaria nei giorni 25 febbraio, 2, 25, 22 e 29 marzo, 5 e 29 aprile 2004 per l'esame in prima lettura del nuovo statuto regionale; tuttavia la decisione della minoranza di non partecipare alle sedute del Consiglio e delle Commissioni ne impedì l'esame.

L'iniziativa fu ripresa dalla Conferenza dei capigruppo che, sollecitata dalle richieste di audizioni da parte di organizzazioni professionali e di soggetti organizzati della società regionale, decise in data 19 aprile 2004 di procedere alla consultazione di tali soggetti e di istituire, all'interno della Conferenza stessa, un gruppo di lavoro, con il compito di recuperare tutti gli emendamenti presentati dai consiglieri alla bozza di Statuto licenziata dalla Commissione, nonché tutte le istanze provenienti dalle audizioni acquisite dal Presidente del Consiglio regionale. Nelle more della formulazione del nuovo testo il calendario dei lavori sullo Statuto fu annullato e la discussione in aula, ivi compreso il dibattito sugli emendamenti presentati dai consiglieri, rinviata al 30 e 31 luglio 2004.

All'ordine del giorno della seduta del 30 luglio vennero, quindi, iscritti due testi, quello della Commissione per lo statuto e quello del Gruppo di lavoro. L'assemblea decise di procedere all'approvazione di quest'ultimo, ma dopo il rigetto del primo articolo nella seduta del 31 luglio i lavori furono nuovamente sospesi e rinviati. La mancata approvazione dell'art. 1 emendato e dell'art. 2 nella successiva seduta del 13 settembre determinava l'interruzione sine die dei lavori, anche per l'imminente scadenza della legislatura⁷.

Da quella data vi è stato un lungo silenzio protrattosi per tutta la successiva legislatura, interrotto solo dalla velleitaria riproposizione da parte di alcuni consiglieri del testo del 2004⁸. È soltanto nella X legislatura (2010-2013)⁹ che il percorso statuyente si è riattivato, grazie al ruolo propulsivo della Prima Commissione consiliare permanente "Affari istituzionali", non interrotto nemmeno dalla fine anticipata della legislatura nel 2013. Alla Prima Commissione si deve la redazione di un Documento Programmatico per lo Statuto¹⁰ e lo svolgimento di un articolato e intenso confronto, svoltosi sotto il ti-

⁶ Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.issirfa.cnr.it/download/310.pdf>.

⁷ Per una ricostruzione completa della vicenda: M. CORRADO, *L'attività, statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, 6/2005.

⁸ G.M. DI NIRO, F. VERRASTRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VIII legislatura (2005-2010)*, in www.federalismi.it, 4/2010.

⁹ Il confronto sullo Statuto è formalmente ripartito in Consiglio regionale il 20 settembre 2011: www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/files/docs/31/06/04/DOCUMENT_FILE_310604.pdf.

¹⁰ Approvato all'unanimità il 14 dicembre 2011. Il relativo testo è disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglionew/files/docs/30/90/35/DOCUMENT_FILE_309035.pdf.

Osservatorio sulle fonti

tolo “I giorni dello Statuto”, che ha consentito di raccogliere proposte e osservazioni provenienti dalla società civile¹¹ e aggiornare il Documento Programmatico¹². Sulla base di tali documenti, l’ISSIRFA, in collaborazione con gli uffici del Consiglio e della Prima Commissione, ha redatto una prima bozza di Statuto¹³. Dopo la fine traumatica della legislatura¹⁴ e l’approvazione della legge statutaria n. 1 del 2013¹⁵, il percorso statutante è ripreso con la riproposizione della proposta di legge già elaborata¹⁶, la successiva organizzazione di una serie di incontri per la consultazione pubblica¹⁷ e il varo definitivo in data 24 novembre 2015 del testo del progetto di legge n. 4/2014 “Statuto della Regione Basilicata” di iniziativa dei consiglieri regionali componenti l’Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale¹⁸.

Lo Statuto è stato, quindi, approvato, in prima lettura, con delibera del Consiglio regionale n. 371 del 15 dicembre 2015 e, in seconda lettura, con delibera n. 422 del 16/22 febbraio 2016. È stato, poi, pubblicato a fini notiziali sul Bollettino ufficiale della Regione n. 10 dell’11 marzo 2016: da quel momento sono iniziati a decorrere, secondo quanto previsto dall’art. 123, comma 2, Cost., i trenta giorni per l’impugnazione da parte del Governo e i tre mesi per la richiesta di referendum. Entro il primo termine, come accennato nella premessa, il Governo ha deliberato di procedere all’impugnazione di alcune disposizioni (infra par. 7).

3. Le norme programmatiche: una scelta all’insegna della sobrietà

Lo Statuto della Basilicata individuato con il nomen iuris “legge statutaria” si compone di 92 articoli, suddivisi in nove titoli, dedicati a “i principi” (artt. 1-12), “istituzioni e società regionale” (artt. 13-23), “il Consiglio regionale” (artt. 24-47), “la Giunta”

¹¹ Merita menzione l’apertura di una pagina web di dialogo e proposte, con la possibilità di compilare e inviare un modulo di suggerimenti all’indirizzo della Prima Commissione (riformastatuto@regione.basilicata.it).

¹² Approvato all’unanimità l’11 luglio 2012. Il relativo testo è disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/32/05/46/DOCUMENT_FILE_320546.pdf.

¹³ Bozza del 5 dicembre 2012. Il relativo testo è disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/32/93/74/DOCUMENT_FILE_329374.pdf.

¹⁴ Il Presidente della Giunta, Vito De Filippo (Pd), si dimetteva dall’incarico il 24 aprile 2013 a seguito dell’inchiesta della Procura della Repubblica di Potenza sui rimborsi a consiglieri e assessori che portava all’iscrizione nel registro degli indagati di 42 persone e agli arresti domiciliari di due assessori e del capogruppo del Pdl in Consiglio. Le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale si svolgevano il 17 e 18 novembre successivi.

¹⁵ La legge statutaria 23 maggio 2013, n. 1 si limitava a modificare il testo del 1971 nella parte relativa alla composizione della Giunta regionale.

¹⁶ Il testo del 17 dicembre 2014 è disponibile al seguente indirizzo: http://www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/01/21/76/82/DOCUMENT_FILE_1217682.pdf.

¹⁷ In particolare la Prima Commissione ha organizzato nel corso del 2015 sette incontri sul tema *La persona, la democrazia, la solidarietà, la sostenibilità: principi e regole della nuova “Carta” fondamentale della Regione*: il 16 febbraio a Potenza; il 20 febbraio a Marsicovetere; il 23 febbraio a Matera; il 6 marzo a Senise; il 9 marzo a Policoro; il 13 marzo a Maschito e il 16 marzo a Rionero in Vulture.

¹⁸ Il testo è reperibile al seguente indirizzo: www.consiglio.basilicata.it/consiglioweb/files/docs/02/29/23/57/DOCUMENT_FILE_2292357.pdf.

Osservatorio sulle fonti

(art. 48-58), “la funzione amministrativa” (artt. 59-67), “la finanza regionale” (artt. 68-75), “gli strumenti di raccordo istituzionale” (artt. 76-82), “l’Europa e le relazioni internazionali” (artt. 83-87), “disposizioni finali e transitorie” (artt. 88-92).

Scartata l’idea di un preambolo iniziale¹⁹, lo Statuto si apre – similmente a tutte le carte statutarie – con un titolo dedicato a “i principi” (artt. 1-12), che racchiude i principi fondamentali di riferimento per l’organizzazione e il funzionamento della Regione, i valori che devono ispirare le politiche regionali ed i principali obiettivi di interesse generale²⁰.

Dopo l’articolo di apertura dedicato a “la Regione”, che ne definisce lo status di ente autonomo entro la Repubblica italiana una e indivisibile, l’articolazione territoriale e i simboli distintivi, si individuano principi ed obiettivi, attraverso una formulazione essenziale e non ridondante, forse anche in risposta alla ben nota giurisprudenza costituzionale che ha confinato siffatte previsioni all’ambito delle mere enunciazioni di natura culturale e politica²¹. In tale ottica può leggersi anche la scelta di non riproporre la scrittura di norme costituzionali, optando per un richiamo tout court ai relativi principi (art. 2)²²; nonché quella di dare luogo nella formulazione a vere e proprie disposizioni di carattere normativo²³.

Questa aspirazione al riconoscimento di una natura normativa alle disposizioni sui principi si coglie anche nella attenzione a mantenersi, quanto ai contenuti, in armonia con il testo costituzionale. Così, ad esempio, non si assiste al riconoscimento di diritti, ma soltanto alla individuazione dei fini rilevanti della comunità regionale, in molti casi collegati alle politiche regionali, delle quali indicano priorità e obiettivi. Le situazioni giuridiche soggettive a cui il testo in vari casi fa riferimento ricadono già nella diretta responsabilità dell’ente regionale, come la salute e l’assistenza, e in ogni caso sono inserite anch’esse quali obiettivi delle politiche regionali.

Una generale ricognizione dei contenuti evidenzia, parimenti, come in nessun caso ci si discosti dai perimetri costituzionali, essendo i diversi principi enumerati direttamente riconducibili al testo costituzionale o alla pregressa legislazione regionale. In proposito,

¹⁹ Tale scelta è stata invece compiuta dagli Statuti di Emilia-Romagna, Liguria, Marche e Piemonte.

²⁰ Tutti gli Statuti di seconda generazione, analogamente a quelli degli anni ’70, si aprono con un titolo dedicato ai principi: è rubricato “principi fondamentali” il titolo I degli Statuti di Calabria, Campania, Lazio, Marche, Piemonte; “principi” il titolo I degli Statuti di Emilia-Romagna, Molise, Puglia, Veneto; “principi generali” il titolo I degli Statuti di Lombardia e Umbria; “disposizioni di principio” il titolo I Statuto Abruzzo; “disposizioni generali” il capo I Statuto Liguria. L’unica eccezione è rappresentata dal titolo I dello Statuto toscano intitolato “la Regione Toscana”: tale diversità terminologica non si riflette, comunque, sulla natura dei contenuti. Dal punto di vista quantitativo l’attenzione dedicata alle norme su principi e diritti è assolutamente diversa: si oscilla tra un minimo di tre articoli (St. Calabria) ad un massimo di diciannove (St. Umbria). Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, p. 247.

²¹ Il riferimento è alle ben note sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004.

²² Contestualmente si richiamano anche i principi posti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo.

²³ Evitando, quindi, contenuti in stile “*depliant della Valtur*”: R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 30 giugno 2004, che richiama a titolo esemplificativo il preambolo dello Statuto ligure.

Osservatorio sulle fonti

il “Documento programmatico per lo Statuto” approvato dalla Prima Commissione permanente l’11 luglio 2012 individuava quattro “parole chiave” attorno a cui avrebbero dovuto raccogliersi i principi e i valori “che esprimono il volto e l’anima della Regione, del suo territorio, della sua comunità, della sua identità”. In realtà, nel testo finale questi quattro poli non emergono in maniera chiara, soprattutto se si guarda alla successione delle disposizioni; è tuttavia possibile con un minimo sforzo ricostruttivo ricondurre ad essi i diversi principi che infine hanno trovato cittadinanza nel testo statutario. Il primo concetto-chiave è la “persona”, assunta come valore originario e principale, nella sua dimensione individuale e collettiva. Di qui l’impegno dell’ente regionale nel concorrere alla tutela dei diritti della persona e al superamento delle discriminazioni legate ad ogni aspetto della condizione umana e sociale (art. 5, co. 2). Il terzo comma dell’art. 5 individua, più nel dettaglio, le iniziative da svolgere e sostenere: dal diritto alla salute e all’assistenza agli interventi a favore delle fasce più deboli della popolazione; dall’accesso all’abitazione alla cura dei bambini e degli adolescenti; dai diritti delle persone anziane a quelli delle persone con disabilità e dei detenuti; fino all’attivazione di politiche di conciliazione tra i tempi della vita e del lavoro. Si valorizza, altresì, il ruolo sociale della famiglia, impegnando la Regione nella tutela della maternità e dell’infanzia. Proprio in tale ottica si prevede l’istituzione con legge del Garante regionale dell’infanzia e dell’adolescenza (art. 5, co. 7)²⁴.

Il secondo concetto-chiave è quello della “solidarietà”, in virtù del quale la Regione riconosce e promuove diritti e libertà inalienabili – pace, libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà – che costituiscono il contesto necessario per la convivenza civile e sociale. Danno concretezza a questo concetto i principi della programmazione e sussidiarietà (art. 4), della tutela e promozione dei diritti sociali, primo fra gli altri quello al lavoro (art. 7), della considerazione delle nuove generazioni, della lotta alla povertà, della tutela dei consumatori (art. 12), dell’accoglienza degli immigrati, della conservazione del legame comunitario con gli emigrati (artt. 5, co. 3, lett. g) e h) e 11).

La Regione della “democrazia” esalta l’autonomia regionale, riconoscendo il valore della partecipazione dei cittadini e coinvolgendo le autonomie locali nello svolgimento delle funzioni amministrative (artt. 3 e 4). L’effettiva partecipazione di tutti i cittadini “nell’esercizio dell’attività politica, legislativa, economica e sociale” costituisce il primo generale obiettivo, cui si affianca quello della più ampia comunicazione, informazione e trasparenza, che ne costituiscono gli imprescindibili presupposti. La partecipazione, estesa anche alle rappresentanze degli interessi, è invocata in relazione alle scelte di pianificazione e programmazione, nonché a quelle influenti sui diritti fondamentali della persona, sulla tutela della salute e dell’ambiente. In particolare, la sussidiarietà è posta quale principio ispiratore dell’azione politica ed amministrativa della Regione, sia nella sua dimensione verticale (come linea-guida nel conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni, singoli o associati, e agli enti di area vasta) che in quella orizzontale, tesa a favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati e delle

²⁴ Si tratta invero della mera conferma a livello statutario di un organo già istituito con legge: l.r. 29 giugno 2009, n. 29 “Istituzione del Garante regionale dell’infanzia e dell’adolescenza”. Siffatto organo è previsto anche dagli Statuti di Emilia-Romagna (art. 71) e Marche (art. 53).

Osservatorio sulle fonti

formazioni sociali per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nella stessa prospettiva si riconosce il ruolo dell'associazionismo e del volontariato e si sostengono le pari opportunità (art. 6), impegnando la Regione a rimuovere ogni discriminazione che impedisce la parità delle donne e degli uomini nella vita sociale, culturale, politica, economica, in materia di lavoro e a promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. A tal fine si prevede l'istituzione con legge dell'organismo di parità e pari opportunità²⁵.

In ultimo, nell'ottica della "sostenibilità", la Regione ritiene fondamentali le risorse umane e naturali e le assume come leve indispensabili e infungibili del suo futuro, ragione per la quale le considera volano e limite dell'iniziativa economica e dello sviluppo. Questa consapevolezza e questa opzione programmatica portano ad una nuova considerazione dei beni comuni, a partire dall'acqua, e a riconoscere e connettere la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio, delle risorse naturali, del patrimonio storico e artistico, del paesaggio, con quelle dell'istruzione e della formazione, dell'informazione, della cultura, della scienza, della ricerca e innovazione, nonché con quelle dell'iniziativa economica e dello sviluppo (artt. 9 e 10)²⁶.

Si tratta, come si vede anche dalla ricognizione dei contenuti, non tanto della formulazione di nuovi diritti²⁷, ma della codificazione di obiettivi chiamati a guidare le politiche regionali, in nessun caso in disarmonia con il testo costituzionale, trattandosi o della mera implementazione e/o integrazione di diritti e principi costituzionali, oppure della conferma di diritti già oggetto della legislazione ordinaria.

4. Le scelte in tema di forma di governo: tra conferma dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e rafforzamento dei poteri di indirizzo del Consiglio

I titoli III e IV disegnano la forma di governo regionale disciplinando rispettivamente il Consiglio regionale (artt. 24-47) e la Giunta (artt. 48-58): a differenza della quasi totalità degli Statuti ordinari²⁸ manca una elencazione degli organi della Regione²⁹ così come un titolo o capo dedicato al Presidente della Regione la cui disciplina è ricompresa

²⁵ Si tratta di una scelta comune ad altre carte statutarie: Abruzzo (art. 81); Calabria (art. 8); Campania (art. 18); Emilia-Romagna (art. 40); Lazio (art. 73); Lombardia (art. 63); Marche (art. 54); Piemonte (art. 93); Puglia (art. 6); Toscana (art. 55); Umbria (art. 62). In tema: E. CATELANI, *Statuti regionali e tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione*, in www.federalismi.it, 7/2010.

²⁶ Cfr. Bozza del 5 dicembre 2012 elaborata dall'ISSIRFA.

²⁷ Non può parlarsi di riconoscimento di nuovi diritti nemmeno in riferimento all'art. 8 che, per quanto rubricato "diritti degli animali", si limita ad impegnare la Regione in favore di una cultura per il rispetto degli animali e contro ogni forma di discriminazione e atti crudeli. Siffatta attenzione per i diritti degli animali è condivisa dagli Statuti di Abruzzo (art. 9, co. 1); Calabria (art. 2, co. 2, lett. v); Campania (art. 8, lett. s); Lazio (art. 9, co. 1); Piemonte (art. 6, co. 2); Toscana (art. 4, co. 1, lett. l).

²⁸ Tale elencazione era recata anche dall'art. 10 dello Statuto del 1971.

²⁹ Elencano in una disposizione *ad hoc* gli organi regionali, limitandosi a considerare quelli *ex art.* 121, primo comma, Cost.: art. 25 St. Campania; art. 13 St. Liguria; art. 6 s St. Marche; art. 14 St. Molise; art. 16 St. Piemonte; art. 20 St. Puglia; art. 32 St. Veneto. Due statuti integrano parzialmente l'elenco degli organi con il Presidente del Consiglio regionale e l'Ufficio di Presidenza "per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dallo Statuto e dalla legge" (art. 24 St. Calabria e 41 St. Umbria).

Osservatorio sulle fonti

nel titolo relativo alla Giunta³⁰.

Il titolo III disciplina l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale, l'organo che "rappresenta la comunità regionale ed esprime l'indirizzo politico della Regione" (art. 24, co. 1). Il numero dei componenti è ridotto a venti, più il Presidente della Giunta regionale, conformemente a quanto previsto dal decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 e alla luce della sent. n. 198 del 2012³¹. Quanto alle modalità di elezione il testo rinvia alla legge regionale, dettando i principi cui il sistema elettorale è tenuto ad ispirarsi, ovvero i principi di governabilità, rappresentanza dei territori e rappresentanza dei due generi (art. 25, co. 2). Se la scelta di affidare la disciplina della materia elettorale alla legge regionale è obbligata, in virtù dell'art. 122, comma 1, Cost. e della giurisprudenza costituzionale che assegna alla fonte statutaria "un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo"³², desta invece perplessità l'indicazione di principi relativi al sistema elettorale stante la competenza statale a determinare i principi fondamentali della materia. A ben vedere comunque, a parte il principio della rappresentanza dei territori, lo Statuto si limita a confermare due principi già posti dalla legge quadro n. 165 del 2004³³.

L'art. 28 pone alcune regole in merito alla formazione dei gruppi consiliari, quali la corrispondenza con le liste elettorali che abbiano ottenuto rappresentanza elettorale e la possibilità di costituire un nuovo gruppo solo se composto da almeno due consiglieri che revochino la propria adesione ai gruppi consiliari di provenienza. Si è in tal modo esclusa ogni possibilità di formazione di gruppi composti da un solo consigliere. Al fine di consentire ai gruppi lo svolgimento delle loro funzioni, lo Statuto assicura loro la disponibilità di strutture, personale e di una dotazione finanziaria nella misura prevista dal bilancio del Consiglio, sulla base di adeguata rendicontazione delle spese sostenute. Si tratta di una previsione destinata a non trovare applicazione nell'ipotesi che, all'esito del referendum, entri in vigore la riforma Renzi-Boschi che all'art. 40, comma 2, vieta la corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della

³⁰ Oltre a tre organi necessari previsti dall'art. 121 Cost., lo Statuto lucano non manca di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali *ex* art. 123, comma 4, Cost. (artt. 78-81), e di prevedere altri organi non necessari, dalla Consulta di garanzia statutaria (artt. 21 e 22) all'Ufficio del Difensore civico regionale (art. 23), dal Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 5, co. 7) all'organismo di parità e pari opportunità (art. 6, co. 5) fino alla Conferenza regionale per la programmazione (art. 82).

³¹ Il decreto legge recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 ha, com'è noto, fissato il numero massimo di consiglieri e assessori regionali, rapportandolo agli abitanti. Alle Regioni è rimasto unicamente il compito di definire esattamente la composizione dei Consigli e delle Giunte regionali, nel rispetto della normativa statale. Avendo la Basilicata una popolazione inferiore a un milione di abitanti, il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta, deve essere uguale o inferiore a 20, mentre il numero massimo degli assessori deve essere pari o inferiore ad un quinto dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

³² Corte cost., sent. n. 2, 2004, punto 8 del *Considerato in diritto*.

³³ Art. 4, lett. a) e *c-bis*), nonché per quanto riguarda la parità di accesso alle cariche elettive l'art. 117, comma 7, Cost.

Osservatorio sulle fonti

finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali³⁴.

A tutela dei gruppi di minoranza sono state introdotte specifiche garanzie, a cominciare dalle maggioranze richieste per l'approvazione del regolamento interno e l'elezione del Presidente del Consiglio. Per l'approvazione e modificazione del regolamento interno recante la disciplina dell'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'organo è, difatti, richiesta la maggioranza dei tre quarti dei componenti dell'assemblea; dalla terza votazione, che ha luogo non prima di quindici giorni dalla precedente, è sufficiente la maggioranza assoluta (art. 26). La scelta è evidentemente quella di ricercare il più ampio consenso, compreso quello dei gruppi di minoranza, sulle regole di organizzazione e funzionamento, ivi comprese quelle volte ad assicurare la tutela delle prerogative dei consiglieri e dei diritti dell'opposizione. Anche per l'elezione del Presidente del Consiglio, chiamato a garantire con imparzialità il corretto svolgimento dei lavori, è prevista la maggioranza dei due terzi, che scende alla maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio (art. 27, co. 2). Si prevede poi che uno dei due Vicepresidenti e uno dei Segretari dell'assemblea siano in quota della minoranza. Se quest'ultima previsione si riferisce genericamente all'appartenenza dei consiglieri eletti alla minoranza, quasi presupponendo una omogeneità della stessa, il successivo art. 34 assicura alle "minoranze" in Consiglio i diritti nell'organizzazione interna, nell'esercizio delle funzioni consiliari e in azioni riservate, affidando al regolamento interno la predisposizione delle garanzie delle opposizioni e delle minoranze e la disciplina degli istituti necessari ad assicurare le funzioni di controllo.

Ancora, nella composizione della Giunta per il regolamento e della Giunta per le elezioni, le ineleggibilità e le incompatibilità, è assicurata la rappresentanza dei gruppi consiliari. In particolare sono presiedute dal Presidente di assemblea e composte da sei consiglieri, tre dei gruppi di maggioranza e tre dei gruppi di minoranza. Sono previste poi quattro commissioni permanenti, composte in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi, di cui una anche con funzioni di vigilanza e controllo, presieduta da un consigliere di opposizione. Quest'ultima riferisce almeno due volte l'anno al Consiglio sull'attività amministrativa della Regione e dei suoi uffici, nonché sugli atti di programmazione regionale.

Il titolo IV, dedicato alla Giunta, tratta della forma di governo regionale e reca la fondamentale scelta in ordine alla elezione del Presidente della Giunta. Anche quest'ultimo Statuto ha scelto di non discostarsi dal modello standard preferito dal testo costituzionale, confermando l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente e imponendone la contestualità con l'elezione del Consiglio (art. 48, co. 2)³⁵.

³⁴ Il riferimento è alla ben nota legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", pubblicata a fini notiziali nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, le cui sorti saranno decise dal referendum del 4 dicembre.

³⁵ Il vincolo della contestualità, previsto dall'art. 4, co. 1, lett. b) della legge n. 165 del 2004 quale principio fondamentale vincolante per la legislazione elettorale regionale, è accolto in quasi tutti gli Statuti: art. 44, co. 2, St. Abruzzo; art. 46, co. 1, St. Campania; art. 42, co. 1, St. Emilia-Romagna; art. 40, co. 1, St. Lazio; art. 14, co. 2, St. Liguria; art. 24, co. 1 St. Lombardia; art. 7, co. 1, St. Marche; art. 33,

Osservatorio sulle fonti

Peraltro, il Consiglio regionale lucano, ben prima della approvazione dello Statuto, si era dotato di una nuova legge elettorale, l.r. 19 gennaio 2010, n. 3 (“Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei consiglieri regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell’art. 122, primo comma, della Costituzione”), immediatamente modificata dalla legge 5 febbraio 2010, n. 19 (“Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 gennaio 2010, n. 3”). La circostanza aveva riproposto all’attenzione del giudice costituzionale la questione relativa agli spazi riconosciuti al legislatore regionale in materia elettorale prima dell’approvazione della nuova carta statutaria³⁶. Anche la sent. n. 45 del 2011, censurando le previsioni relative alle modalità di composizione del cd. listino regionale, ribadiva la esiguità degli spazi di intervento per il legislatore regionale, confermando la possibilità di modificare soltanto “in aspetti di dettaglio” la disciplina delle leggi statali vigenti, nelle more dell’approvazione del nuovo Statuto. Ciò al fine di evitare l’introduzione di “elementi originari di disfunzionalità” in grado in qualche modo di condizionare le future scelte statutarie in materia di forma di governo.

La scelta, alfine compiuta, in favore dell’elezione diretta del Presidente della Giunta porta con sé il riconoscimento del potere presidenziale di nomina e revoca dei componenti della Giunta, gravato da meri obblighi di comunicazione al Consiglio (art. 48, co. 3 e 4)³⁷. Entro trenta giorni dalla proclamazione il Presidente è tenuto a comunicare al Consiglio la composizione della Giunta, con le attribuzioni conferite ai singoli componenti, e a presentare la relazione programmatica (art. 48, co. 6). Le norme statutarie vincolano il potere di scelta del Presidente al rispetto del principio della rappresentanza di genere; per il resto la scelta può cadere sia su consiglieri regionali che su esterni, scelti tra cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere regionale. Lo Statuto fissa anche il numero di assessori in cinque, oltre il Presidente, con ciò confermando quanto previsto dal d.l. 138 del 2011. Peraltro, nel calcolare il quinto dei componenti del Consiglio regionale – posto dalla legislazione statale quale limite massimo al numero degli assessori – considera anche il Presidente, arrotondando all’unità superiore (cinque anziché quattro): in tal senso anche lo Statuto umbro (art. 67, co. 2³⁸), mentre lo Statuto del Molise ha scelto di fissare in quattro il numero massimo degli assessori (art. 34, co. 2). Uno dei consiglieri assume l’incarico di Vicepresidente, con il compito di sostituire il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo (art. 50).

La nomina ad assessore non comporta l’incompatibilità con la carica di consigliere regionale; la previsione, oltre a presentare dubbi di legittimità per la trattazione di una

co. 1, St. Molise; art. 50, co. 1, St. Piemonte; art. 41, co. 1, St. Puglia; art. 31, St. Toscana; art. 51, co. 1 St. Veneto. L’art. 63, co. 1, St. Umbria precisa ulteriormente che “il Presidente della Giunta regionale viene eletto direttamente dal corpo elettorale nella stessa scheda utilizzata per le elezioni del Consiglio regionale”. Cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, Milano, 2010, p. 54.

³⁶ Si trattava di una questione non nuova, già affrontata nelle sentenze nn. 196 del 2003 e 4 del 2010.

³⁷ Si tratta, infatti, di “un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare”: Corte cost., sent. n. 12 del 2006, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Come modificato dalla l.r. n. 24 del 2013.

Osservatorio sulle fonti

materia la cui disciplina è affidata alla legge regionale (ex art. 122 Cost.)³⁹, potrebbe rappresentare – in virtù della ridotta composizione numerica del Consiglio – un ostacolo al normale esercizio delle funzioni consiliari.

Il potere di nomina da parte del Presidente è associato a quello di revoca, del cui esercizio deve essere data comunicazione al Consiglio. È tuttavia prevista la possibilità per il Consiglio di esprimere a maggioranza assoluta dei componenti, la sfiducia a uno o più assessori mediante mozione motivata. Nonostante la denominazione utilizzata, gli esiti del relativo voto non hanno effetti sulla permanenza in carica dell'assessore, ma semplicemente onerano il Presidente della Giunta regionale di riferire al Consiglio “in ordine alle proprie decisioni conseguenti all'approvazione della mozione di sfiducia” (art. 51, co. 4)⁴⁰.

L'elezione diretta implica, altresì, l'integrale conferma del meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, per cui la rimozione, l'impedimento permanente, la morte, o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta determinano lo scioglimento del Consiglio e le dimissioni della Giunta (art. 54)⁴¹. Analoghe conseguenze importa l'approvazione da parte del Consiglio regionale di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta (art. 53, co. 2). Relativamente alla disciplina dell'istituto si segnala che, nel testo licenziato a febbraio, della relativa presentazione dovevano farsi carico “almeno sette consiglieri” (art. 53, co. 1), e quindi un numero più elevato rispetto al quinto dei componenti del Consiglio previsto dall'art. 126, comma 2, Cost. Questo contrasto con la lettera della Costituzione non è stato, tuttavia, formalmente censurato dal Governo, come invece era avvenuto in riferimento al primo Statuto ligure⁴². Nonostante questo il Consiglio regionale ha ritenuto – in risposta alle osservazioni formulate preliminarmente all'impugnativa dal Dipartimento Affari regionali⁴³ – di procedere alla rettifica della disposizione, rendendola conforme a quanto previsto dal testo costituzionale. Per il resto lo Statuto lucano si limita ad integrare le previsioni costituzionali prevedendo un termine massimo di dieci giorni entro il quale la mozione deve essere discussa⁴⁴.

L'art. 52 introduce l'istituto della questione di fiducia, pur formalmente rubricato come “verifica della fiducia”. Rispetto agli altri Statuti che hanno introdotto analogo

³⁹ Anche se non sfugge che nel caso di specie la disposizione non configura una causa di incompatibilità, ma *a contrario* afferma la compatibilità tra le due cariche. Configuravano, invece, una vera e propria incompatibilità gli Statuti di Umbria ed Emilia-Romagna, colpiti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della Corte con le sentenze nn. 378 e 379 del 2004.

⁴⁰ Nel rispetto della sent. n. 12 del 2006, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴¹ In tal senso già la sent. n. 2 del 2004, avente ad oggetto il primo Statuto calabrese.

⁴² Il primo Statuto ligure, approvato in seconda deliberazione il 28 settembre 2004, aveva previsto che la mozione motivata di sfiducia fosse sottoscritta “da almeno un quarto” dei componenti del Consiglio regionale, anziché da almeno un quinto (art. 43). Sulle vicende liguri si veda più ampiamente *infra* par. 7.

⁴³ Di queste osservazioni e contatti informali dà conto la relazione di accompagnamento alla proposta di legge recante “Modifiche allo Statuto regionale a seguito dell'impugnativa del Governo” reperibile sul sito web del Consiglio regionale.

⁴⁴ Un *dies ad quem* per la discussione della mozione di sfiducia è previsto anche dall'art. 33, comma 3, St. Toscana; art. 43 comma 1, St. Lazio; art. 52, comma 2, St. Campania e art. 26, comma 1, St. Lombardia (venti giorni); art. 37 comma 2, St. Calabria (quindici giorni); art. 48, comma 1, St. Abruzzo e art. 43, comma 2, St. Liguria (dieci giorni).

Osservatorio sulle fonti

strumento⁴⁵, la disciplina è, invero, piuttosto scarna, limitandosi a prevedere che il Presidente della Giunta possa avvalersene su “provvedimenti legislativi o amministrativi proposti al Consiglio dalla Giunta” e che sia votata per appello nominale.

Il rapporto Consiglio-Presidente è poi rafforzato dall’inserimento tra le funzioni di quest’ultimo dell’esposizione, in occasione della presentazione del bilancio, dello stato di attuazione del programma di governo e della relazione sull’attuazione degli interventi, delle azioni e sul conseguimento degli obiettivi definiti nel documento di economia e finanza regionale “avendo cura di esporre l’attività svolta dalla Giunta, anche in riferimento alle priorità e agli indirizzi approvati dal Consiglio, indicando gli atti di programmazione che l’esecutivo intende proporre” (art. 48, co. 1, lett. o). A questa si aggiunge il compito di relazionare, almeno una volta l’anno, sui rapporti Stato-Regione e sulla situazione della Regione, con particolare riguardo alla qualità della vita e al benessere della popolazione lucana (art. 48, co. 1, lett. p).

Parimenti, lo Statuto tenta di rafforzare la funzione di indirizzo e controllo del Consiglio attraverso la previsione del Piano strategico regionale, uno strumento approvato con legge dall’organo legislativo, aggiornato ogni tre anni, e volto a delineare una visione di sviluppo della Regione di medio-lungo periodo (art. 45).

Si tratta di uno strumento innovativo sia relativamente ai contenuti che al procedimento di adozione. Dal punto di vista contenutistico, rappresenta il momento di massima sintesi della pianificazione della Regione con alla base una visione strategica di lungo periodo in cui si definiscono le vocazioni dei diversi ambiti territoriali; le misure volte a curare l’attrattività del territorio regionale; l’adattamento dei principi dello sviluppo sostenibile alla Regione sulla base delle risorse naturali e umane individuate; la pianificazione che si riferisce all’area vasta, alle reti dei servizi pubblici, di comunicazione, di trasporto e di viabilità (art. 45, co. 5 e 6).

Dal punto di vista procedurale, la sua adozione da parte del Consiglio è preceduta da un intenso dialogo e confronto tra Legislativo ed Esecutivo e coinvolge, oltre al Consiglio e la Giunta, anche il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza regionale per la programmazione⁴⁶. Questa ampia partecipazione realizza, quindi, una forma di go-

⁴⁵ Si tratta degli Statuti di Calabria (art. 37, co. 2), Campania (art. 49) e Liguria (art. 44). Il silenzio delle altre carte statutarie potrebbe non equivalere ad un divieto di utilizzazione dell’istituto che, similmente all’esperienza nazionale, potrebbe essere disciplinato dai regolamenti consiliari o in via di prassi. Si interroga sul problema: G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2/2004, p. 714. Propende per la risposta positiva: S. MERLINI, *Il Presidente della Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 169; *contra* P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) Giunta*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 70, nonché E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle revisioni statutarie*, in *Quad. reg.*, 2009, p. 483 che ritiene l’istituto estraneo alla logica della forma di governo regionale.

⁴⁶ Più precisamente per la predisposizione del Piano strategico regionale la Giunta elabora, sulla base delle informazioni raccolte e dei pareri del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza regionale per la programmazione, una relazione programmatica; vista tale relazione il Consiglio, entro trenta giorni, delibera gli indirizzi per la redazione del Piano strategico regionale; la Giunta, entro i successivi novanta

Osservatorio sulle fonti

vernance multilivello a cui tutti gli attori partecipano, sulla base delle rispettive funzioni e competenze.

L'introduzione di siffatto strumento e di obblighi di periodica relazione al Consiglio da parte del Presidente, unitamente agli incisivi poteri consiliari in materia di nomine dei dirigenti generali e degli amministrativi (art. 47), hanno l'evidente obiettivo di operare un riequilibrio dei poteri nella forma di governo standard, puntando su un rafforzamento delle funzioni di indirizzo e controllo del Consiglio sul Presidente direttamente eletto⁴⁷.

5. Il sistema delle fonti regionali

Nella disciplina delle fonti regionali anche lo Statuto della Regione Basilicata si mantiene "lungo vie tranquille e già in qualche modo certificate"⁴⁸.

Quanto alla legge regionale, lo Statuto disciplina – limitatamente agli aspetti apicali – le tradizionali fasi del procedimento legislativo: iniziativa (art. 39), procedimento di approvazione (artt. 40 e 41), promulgazione (art. 42) e pubblicazione (art. 43). L'iniziativa legislativa è riconosciuta alla Giunta, a ciascun consigliere, alle unioni composte da almeno quattro Comuni, a cinque Consigli comunali, e al Consiglio delle autonomie locali relativamente alle funzioni degli enti locali. Oltre a questa valorizzazione dell'iniziativa degli enti locali non manca la previsione della iniziativa popolare (art. 15)⁴⁹. Vengono meno rispetto al testo del 1971 il diritto di iniziativa del Consiglio provinciale, nonché delle organizzazioni regionali confederali dei lavoratori dipendenti ed autonomi, con proposta sottoscritta da almeno duemila elettori. È, peraltro, facilmente prevedibile che, anche alla luce della conferma della forma di governo transitoria, l'iniziativa della Giunta rivestirà un'importanza centrale. In tutti i casi, l'iniziativa legislativa si sostanzia nella presentazione di progetti di legge redatti in articoli, accompagnati da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria.

Quanto al procedimento di approvazione si prevede un iter ordinario, con un ruolo referente per la Commissione consiliare competente, che è sempre adottato per i progetti di legge in materia statutaria, europea ed elettorale, di approvazione del Piano strategico, del bilancio, del rendiconto, per la legge di stabilità regionale, per le leggi di ratifica di intese con le altre Regioni e per quelle di ratifica degli accordi con gli Stati e delle intese con gli enti territoriali interni ad altri Stati (art. 40, co. 5). Il regolamento interno può prevedere procedure abbreviate nei casi di urgenza e per l'esame delle proposte soggette a notifica alla Commissione europea.

giorni, lo predispone e lo sottopone al Cal e alla Conferenza regionale per la programmazione che esprimono un parere consultivo entro venti giorni. Decorso tale termine la Giunta trasmette la proposta di Piano al Consiglio per l'approvazione entro i successivi trenta giorni (art. 45, co. 3).

⁴⁷ A queste si aggiungono le tradizioni attività di sindacato ispettivo e di indirizzo dei consiglieri regionali: interrogazione, interpellanza, mozione, diritto di accesso presso tutti gli uffici della Regione (art. 37).

⁴⁸ R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, 30 luglio 2004.

⁴⁹ Vedi *infra* par. 6.

Osservatorio sulle fonti

In relazione alle altre proposte di legge è, invece, consentito anche il ricorso alla procedura in sede redigente, in cui la discussione generale e l'approvazione dei singoli articoli del progetto di legge sono affidati alla Commissione competente, mentre la sola votazione finale è riservata al Consiglio. Sul modello della disciplina statale, rimane comunque la possibilità per la Giunta, due componenti del Consiglio o un quinto di quelli della Commissione di richiedere in qualunque momento la trattazione secondo il procedimento ordinario (art. 41).

Tra la fase dell'approvazione e quella della promulgazione può inserirsi la richiesta, da parte del Presidente della Giunta o di un terzo dei consiglieri oppure del Consiglio delle autonomie locali nelle materie di sua competenza, della pronuncia del Collegio di garanzia statutaria sulla conformità allo statuto della legge regionale approvata. La richiesta determina la sospensione dei termini previsti per la promulgazione che riprendono a decorrere dopo trenta giorni, entro cui il Collegio è tenuto ad esprimersi. Si tratta di un parere che non impedisce l'adozione della legge da parte del Consiglio, pur imponendone una nuova approvazione a maggioranza assoluta (artt. 22 e 42, co. 2).

Nessuna particolarità è prevista, infine, relativamente alla promulgazione della legge da parte del Presidente e alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.

Di maggior interesse è la previsione di un articolo dedicato alla qualità delle leggi (art. 44), che include profili che attengono alla buona tecnica di redazione, prevedendo che i testi normativi siano improntati all'organicità, alla chiarezza, alla semplicità di formulazione e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e della qualità della legislazione; profili relativi alla semplificazione ed al riordino, attraverso interventi del Consiglio – anche tramite delega con legge alla Giunta – di riordino della legislazione in una materia determinata, “individuando gli atti normativi da coordinare e stabilendo i principi e criteri direttivi del riordino”; e infine, profili legati alla valutazione ed al controllo degli effetti prodotti. A quest'ultimo proposito, si affida al Consiglio un compito di valutazione delle politiche regionali da realizzare anche mediante l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative, che dettano tempi e modalità con cui le funzioni di controllo e valutazione devono essere espletate, indicando anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori.

Tra le fonti primarie è prevista l'adozione a cadenza annuale di una legge europea della Regione, per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo. Tale legge presenta peculiarità procedurali, quali la necessaria iniziativa giuntale, l'esame ed approvazione consiliare nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata e il parere del Consiglio delle autonomie locali (art. 85).

Lo Statuto non prevede atti con forza di legge regionale, non essendo a tale categoria ascrivibili i testi unici regionali compilativi redatti dalla Giunta per materie omogenee determinate dalla legge, rimanendo affidata alla legge la fissazione del termine, e dei principi e criteri direttivi⁵⁰. Ne è, altresì, prevista la previa comunicazione al Consiglio, prima della emanazione (art. 57).

⁵⁰ In proposito si rinvia alle argomentazioni spiegate dalla Consulta nelle sent. n. 378 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*.

Osservatorio sulle fonti

La potestà regolamentare è affidata alla Giunta, salvo i casi in essa sia riservata dalla legge al Consiglio regionale (art. 56). È il caso dei regolamenti delegati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. (art. 24, co. 2). Nel caso di competenza giuntale è comunque previsto il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente da rendere entro trenta giorni. Nelle materie non riservate alla legge regionale dalla Costituzione o dallo Statuto, il Consiglio può autorizzare la Giunta all'adozione di regolamenti di delegificazione. In tal caso, secondo il modello statale, si prevede che la legge di autorizzazione stabilisca i principi e le norme generali che regolano la materia e disponga quali disposizioni di legge sono abrogate, con effetto dell'entrata in vigore del regolamento.

6. La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta

Il titolo II dello Statuto (artt. 13-23) è dedicato a "Istituzioni e società civile" al suo interno sono disciplinati, in tre distinti capi, la partecipazione, i referendum e gli organi di garanzia.

Dopo la solenne affermazione della partecipazione democratica quale "momento fondamentale per la determinazione della politica regionale" (art. 13), si disciplinano, negli aspetti essenziali, gli istituti chiamati a rendere effettivo tale principio: petizione, iniziativa legislativa popolare e istruttoria pubblica. Nei primi due casi si tratta di istituti già previsti dallo Statuto del 1971, rispettivamente agli artt. 64 e 63, la cui utilizzazione viene estesa e/o rafforzata. Così rispetto alla disciplina precedente, la petizione diventa uno strumento a disposizione dei residenti (e non solo dei cittadini), che hanno il diritto di esporre al Consiglio regionale, singolarmente o in forma associata, comuni necessità e di richiedere l'intervento su questioni di interesse generale, attinenti alle competenze della Regione. L'iniziativa popolare per la formazione delle leggi, per quanto sia previsto un raddoppio delle firme necessarie per la presentazione⁵¹, viene rafforzata dall'affidamento della decisione sulla ammissibilità delle proposte ad un organo indipendente quale la Consulta di garanzia statutaria, anziché allo stesso Consiglio regionale,⁵² e dalla previsione di un termine di sei mesi, decorrente dalla dichiarazione di ammissibilità, per l'esame da parte del Consiglio regionale⁵³.

Costituisce, invece, una novità la previsione di una istruttoria pubblica in relazione ai procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di

⁵¹ Si passa da 2.000 a 4.000 elettori (art. 40 del vecchio Statuto e art. 15 del nuovo). Si tratta di una scelta in controtendenza rispetto a quelle compiute dalla maggior parte degli Statuti ordinari che hanno sostanzialmente confermato il numero di sottoscrittori già fissato dagli Statuti del 1971. Analoga eccezione si riscontra anche nel nuovo Statuto toscano che ha aumentato le firme da tremila a cinquemila.

⁵² L'art. 63 dello Statuto del '71 affidava il compito di decidere sulla regolarità delle proposte all'Ufficio di Presidenza e, in mancanza di unanimità nell'organo, al Consiglio regionale stesso.

⁵³ L'art. 67 del primo Statuto prevedeva comunque che qualora sulle proposte di iniziativa popolare non fosse stata assunta alcuna decisione nei tre mesi dalla presentazione, la proposta fosse iscritta all'ordine del giorno del Consiglio e discussa nella prima seduta, con precedenza su ogni altro argomento. Nello stesso senso del nuovo Statuto lucano prevedono: l'art. 18, comma 5, St. Emilia-Romagna; art. 7, commi 2 e 3, St. Liguria; art. 74, comma 3, St. Toscana; art. 76, comma 3, St. Piemonte.

Osservatorio sulle fonti

carattere generale. Si tratta di uno strumento volto a coinvolgere nell'adozione del provvedimento finale associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale (art. 16). Si tratta, com'è noto, di un istituto già previsto dallo Statuto emiliano (artt. 17 e 19) e sul quale si erano appuntate le censure del Governo, per il ritenuto contrasto - in virtù del potenziale aggravamento procedurale - con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. e la violazione, per la previsione dell'obbligo di motivazione, dei "principi in tema di attività normativa e principalmente [di] quello dell'irrelevanza della motivazione della norma"⁵⁴. Per il giudice costituzionale, invece, si tratta di istituti, che "non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche"⁵⁵.

La disciplina posta dallo St. Basilicata si differenzia, tuttavia, dal modello emiliano, per la limitazione dell'ambito di applicazione dell'istruttoria pubblica agli atti amministrativi più importanti (di programmazione o di carattere generale), con esclusione quindi di quelli normativi; non se ne discosta, invece, quanto all'obbligo di motivazione dell'atto in riferimento alle risultanze istruttorie e al rinvio alla legge per la disciplina del procedimento e dei casi in cui è possibile procedervi.

Il capo II è dedicato all'istituto referendario e ne prevede le tipologie abrogativa (art. 17), consultiva (art. 19) e approvativa (art. 20). La disciplina di tale istituto, come è noto, rientra tra i contenuti necessari dello Statuto regionale ex art. 123 Cost. e, pertanto, ciascuna Regione "può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste nella Costituzione; può pure coinvolgere in tali consultazioni i soggetti che prendano parte consapevolmente e stabilmente alla vita della comunità, ancorché non titolari del diritto di voto e della cittadinanza italiana"⁵⁶.

Nessun problema di armonia con il testo costituzionale pone la previsione del referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge, di un regolamento o di un atto amministrativo generale, trattandosi di una tipologia già prevista per l'ordinamento statale e da tutti gli Statuti di prima generazione. L'art. 17 individua i soggetti proponenti (5.000 elettori o più Consigli comunali che rappresentino un ventesimo della popolazione, di cui almeno due per ciascun ente di area vasta⁵⁷), le materie escluse e i limiti temporali non discostandosi, per quanto possibile, dal modello statale. Ciò è particolarmente evidente relativamente alla individuazione delle materie escluse: sul modello dell'art. 75, comma 2, Cost., si sottraggono alla abrogazione referendaria la materia tributaria e

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 379 del 2004, punto 4 del *Ritenuto in fatto*.

⁵⁵ Ancora Corte cost., sent. n. 379 del 2004, punto 5 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 118 del 2015, punto 6 del *Considerato in diritto*, che richiama i precedenti delle sentenze nn. 372 e 379 del 2004.

⁵⁷ Rispetto alla precedente disciplina (art. 68) si prevede un minor numero di firme per la richiesta (5.000 anziché 8.000); si escludono i Consigli provinciali e "le organizzazioni regionali confederali dei sindacati dei lavoratori dipendenti ed autonomi con richiesta sottoscritta da almeno ottomila elettori".

Osservatorio sulle fonti

di bilancio, le leggi di ratifica delle intese con altre Regioni, o di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Superflua appare, invece, la prevista esclusione di “leggi e ... atti dello Stato che costituiscono attuazione o esecuzione del diritto dell’Unione europea”, considerato che siffatta esclusione può agevolmente ricavarsi dal dettato costituzionale e dalla stessa ratio dell’istituto. Rimane il dubbio se la previsione debba interpretarsi come riferita a leggi e atti della Regione che costituiscono attuazione ed esecuzione del diritto UE (art. 17, co. 3).

Maggiori novità caratterizzano il procedimento referendario (art. 18), basti pensare alla collocazione della verifica della ammissibilità della richiesta referendaria in fase antecedente rispetto alla raccolta delle firme e all’affidamento di tale compito alla Consulta di garanzia statutaria. Siffatte scelte rispondono all’esigenza di evitare lo “spreco” istituzionale della raccolta di firme per un quesito poi dichiarato inammissibile e alla necessità di affidare la verifica di ammissibilità, nonché di regolarità delle sottoscrizioni e delle successive operazioni elettorali, ad un organo che presenti maggiori garanzie di indipendenza e terzietà. Rappresenta una novità anche la previsione di un quorum strutturale del 33% degli aventi diritto al voto. La Regione Basilicata si fa dunque carico della crescente disaffezione verso l’istituto referendario registrata a livello statale, riducendo ad un terzo degli aventi diritto al voto il quorum di partecipazione. Sul punto segue le orme dello Statuto lombardo che ha fissato in due quinti del corpo elettorale la partecipazione richiesta ai fini della validità della consultazione (art. 51, co. 6), mentre rimane isolata la scelta dello Statuto della Toscana in favore di un criterio flessibile, legato al numero di cittadini che hanno partecipato alla consultazione elettorale immediatamente precedente (art. 75, co. 4, St. Toscana).

Lo Statuto lucano disciplina al successivo art. 19 il referendum consultivo. Tale tipologia è principalmente costruita quale strumento di orientamento a disposizione del Consiglio regionale per sondare il corpo elettorale in ordine a questioni rilevanti per la vita dell’ente territoriale, ivi compresa – in difetto di qualsiasi limitazione espressa – l’adozione di atti legislativi o normativi. L’iniziativa è, difatti, in linea generale affidata ad un terzo dei consiglieri regionali. Tuttavia, nei casi previsti dalla legge, la richiesta può provenire dai rappresentanti delle categorie o dei settori interessati, nonché dai cittadini che abbiano compiuto sedici anni. In questi ulteriori casi, la cui codificazione è rimessa alla legge regionale, spetterà comunque al Consiglio esprimersi sulla richiesta. Non risulta, invece, disciplinato nel testo statutario il referendum consultivo obbligatorio, che si inserisce necessariamente nei procedimenti di istituzione di nuovi Comuni e di modifica della loro circoscrizioni e denominazioni ai sensi dell’art. 133 Cost.⁵⁸

Rappresenta una novità, non priva di criticità costituzionali, la previsione di un referendum di tipo approvativo (art. 20)⁵⁹, che implica la possibilità di sottoporre al voto

⁵⁸ Disciplinano siffatto referendum nell’articolo dedicato al referendum consultivo gli Statuti di Abruzzo (art. 78, co. 1); Campania (art. 14, co. 2); Emilia-Romagna (art. 21, co. 3); Lazio (art. 64, co. 2); Liguria (art. 9, co. 3); Marche (art. 44, co. 1); Puglia (art. 19, co. 2); Umbria (art. 23, co. 4); Veneto (art. 27, co. 4); reca la relativa disciplina in un articolo autonomo qualificando l’istituto come referendum territoriale lo St. Lombardia (art. 53).

⁵⁹ Analogo istituto è previsto dallo St. Campania (art. 15). In tema: F. PASTORE, *Problematiche*

Osservatorio sulle fonti

popolare una proposta di legge redatta in articoli, per la cui richiesta e modalità si applicano le disposizioni previste per il referendum abrogativo. La proposta di legge prima di essere sottoposta a referendum è presentata dal Presidente della Giunta al Consiglio regionale che la esamina. Se, nel termine di novanta giorni, la proposta di legge non è approvata dal Consiglio, o se il Consiglio non approva una legge che “recepisca i principi e i contenuti essenziali della proposta di legge”, il Presidente indice referendum. La legge validamente approvata dal corpo elettorale è promulgata dal Presidente della Giunta. Il referendum si sostanzia, quindi, nella deliberazione popolare di un disegno di legge, in luogo dell’organo elettivo a ciò competente. Proprio questa sottrazione della funzione legislativa al Consiglio pone alcuni problemi di armonizzazione con il testo costituzionale. Come diffusamente argomentato altrove⁶⁰, se la sua celebrazione a seguito della prolungata inerzia dell’organo elettivo, non comporta alcuna esautorazione della possibilità di quest’ultimo di intervenire in luogo del corpo elettorale⁶¹, altrettanto non può dirsi nel caso in cui la consultazione faccia seguito all’approvazione di una legge che non “recepisca i principi e i contenuti essenziali della proposta di legge”. Questa seconda opzione limita significativamente la discrezionalità del Consiglio, sostanzialmente vincolato, sotto la scure della celebrazione del referendum approvativo, a far propri i contenuti dell’iniziativa legislativa popolare. Di qui i dubbi circa la sua armonia con il testo costituzionale: difatti, prevedere che a fronte della proposizione di un referendum propositivo non resti al Consiglio che recepire i principi e i contenuti essenziali della proposta di legge, pena lo svolgimento del referendum, significa attribuire ai proponenti del referendum stesso il potere di esautorare l’autonomia normativa del Consiglio, che finisce per essere costretto a deliberare sotto dettatura del comitato promotore⁶². Il risultato finale è la sostanziale espropriazione della funzione legislativa la quale è dalla Costituzione rimessa in via principale e comunque definitiva al Consiglio. Emergono, inoltre, profili di contrasto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, in base ai quali gli istituti di democrazia diretta hanno una funzione sussidiaria, complementare e integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa (artt. 1, 40, 70 e 75 Cost.).

In ultimo, il titolo su “Istituzioni e società regionale” disciplina gli organi di garanzia (artt. 21-23): la Consulta di garanzia statutaria e il Difensore civico regionale. L’istitu-

costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione, Padova, 2012, p. 89 e V. DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in www.federalismi.it, 10/2009.

⁶⁰ Sia consentito rinviare al nostro, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell’istituto referendario*, in *questa rivista*, 3/2013, p. 24.

⁶¹ Il referendum viene in tal modo a configurarsi “come istituto diretto non a scavalcare popolare, inducendo il Consiglio ad esercitare i suoi poteri ed assumere le sue responsabilità che permangono integre”. In tal senso: F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, in *Rel. Soc.*, 1971, p. 47.

⁶² G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nelle Regione Valle d’Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*, in www.federalismi.it, 2007.

Osservatorio sulle fonti

zione di un organo di garanzia statutaria⁶³ con compiti di verifica (di natura amministrativa) della legalità statutaria rappresenta una costante delle nuove carte statutarie⁶⁴. È configurata quale organo indipendente, composto da tre esperti⁶⁵ eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale. Ad ulteriore garanzia della terzietà si prevede il divieto di immediata rielezione per i componenti e l'incompatibilità con qualsiasi altra carica elettiva pubblica e con l'esercizio di funzioni che siano in conflitto con i compiti istituzionali della Consulta. Il testo licenziato in febbraio ne prevedeva una durata diversa rispetto a quella del Consiglio (quattro anni), ma anche questa previsione è stata modificata dal recente intervento di revisione del testo statutario, per quanto la disposizione non fosse tra quelle impugnate dal Governo.

Oltre alle funzioni già menzionate in riferimento al procedimento legislativo e referendario, spetta all'organo pronunciarsi sull'interpretazione delle norme dello Statuto nei casi di conflitti di attribuzioni tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali (art. 22, co. 1).

Lo stesso carattere di indipendenza è riconosciuto al Difensore civico regionale⁶⁶, organo monocratico preposto alla tutela amministrativa dei diritti delle persone fisiche e giuridiche. A tal fine è scelto tra soggetti con esperienza in materie giuridiche e amministrative ed è nominato dal Consiglio regionale, con la maggioranza e secondo le modalità previste dalla legge.

7. I dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal Governo e il dietrofront del Consiglio regionale

Sintetizzate le principali novità del nuovo Statuto della Regione Basilicata, è opportuno soffermarci sulle successive vicende che lo hanno interessato. Come evidenziato nella premessa, il Governo, con deliberazione dell'8 marzo 2016, ha deciso di proporre ricorso di legittimità costituzionale contro alcune disposizioni dello Statuto: gli articoli

⁶³ Indicato con nomi parzialmente diversi: Consulta statutaria (St. Calabria, Liguria e Molise); Comitato di garanzia statutaria (St. Lazio); Commissione di garanzia (St. Piemonte); Consiglio statutario regionale (St. Puglia); Consulta di garanzia statutaria (St. Campania e Emilia-Romagna); Collegio di garanzia (St. Toscana); Commissione di garanzia statutaria (St. Umbria e Veneto); Commissione garante dello Statuto (St. Lombardia); Collegio regionale per le garanzie statutarie (St. Abruzzo).

⁶⁴ All'eccezione marchigiana si sono aggiunte la Regione Calabria, che con l.r. 19 gennaio 2010, n. 3 ha abrogato l'art. 57 dello Statuto relativo alla Consulta statutaria (C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione*, in www.forumcostituzionale.it, 2009) e, più recentemente, la Regione Liguria che con legge statutaria, 18 maggio 2015, n. 1 ha disposto la soppressione della già istituita Consulta statutaria.

⁶⁵ Sui problemi sollevati dalla composizione dell'organo vedi *infra* par. successivo.

⁶⁶ Si tratta di una vecchia conoscenza del regionalismo italiano confermata da molti dei nuovi Statuti: art. 82 St. Abruzzo; art. 6 St. Calabria; art. 17 St. Campania; art. 70 St. Emilia-Romagna; art. 69 St. Lazio; art. 72 St. Liguria; art. 61 St. Lombardia; art. 52 St. Marche; art. 90 St. Piemonte; art. 50, comma 2, St. Puglia; art. 56 St. Toscana; art. 83 St. Umbria. In dottrina, tra i tanti contributi: M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in R. BIFULCO (a cura), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 355 e la bibliografia ivi richiamata.

Osservatorio sulle fonti

21, 72, in particolare i commi 1, 2, 3, 4, 6, 7 e 8, e 91, in particolare il comma 3⁶⁷.

L'impugnazione ha investito, in primo luogo, la composizione della Consulta di garanzia statutaria, configurata quale organo indipendente composto da tre esperti di cui "un magistrato in quiescenza delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, un ex consigliere regionale eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale" (art. 21). La previsione, pur avendo natura organizzativa, incide, secondo la prospettazione governativa, sulla materia del coordinamento della finanza pubblica affidata alla competenza concorrente dello Stato e della Regione (art. 117, co. 3, Cost.). In particolare, la censura del Governo muove dalla "naturale" e "ragionevole" presunzione che i membri della Consulta, a fronte delle ampie responsabilità ed attribuzioni assegnate e destinate ad assorbire in misura rilevante la loro opera, si vedranno riconosciuto dalla legge regionale (da approvarsi, ai sensi del terzo comma, entro quattro mesi dall'entrata in vigore dello Statuto) un adeguato compenso. Conseguentemente, la previsione che dell'organo faccia parte personale già collocato in quiescenza si pone in contrasto con l'art. 5, comma 9, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95⁶⁸ che vieta alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, tra cui rientrano quelle regionali, di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati e pubblici collocati in quiescenza; nonché di conferire ai medesimi incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati. La legge consente eventuali incarichi, cariche e collaborazioni solo se svolti a titolo gratuito e prevede per gli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. La normativa statale impone, inoltre, la rendicontazione di eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Secondo il Governo, le richiamate disposizioni pongono principi fondamentali cui tutte le Regioni sono tenute ad uniformarsi a tutela della finanza pubblica. Siffatta ricostruzione, in effetti, può contare su una nutrita giurisprudenza costituzionale che, in più occasioni, ha ritenuto recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione rispetto a misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale in quanto costituenti principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica"⁶⁹.

La seconda censura di legittimità costituzionale sollevata dal Governo ha interessato la disciplina del bilancio e degli altri documenti contabili (art. 72). Alcune delle scelte compiute dallo statuyente regionale sono contestate in quanto ritenuti eccedenti la competenza regionale e in contrasto con la disciplina statale. Si tratta in particolare della previsione di due distinti documenti (bilancio annuale e bilancio pluriennale); dell'affidamento alla normativa regionale di contenuti, termini e modalità di approvazione degli stessi; della loro articolazione in programmi, progetti e azioni; dell'ulteriore rinvio alla

⁶⁷ Cfr. Ricorso n. 24 del 9 aprile 2016, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 dell'11 maggio 2016.

⁶⁸ Recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

⁶⁹ Corte cost., sentenze nn. 219 del 2013, 169 del 2007 e 417 del 2005.

Osservatorio sulle fonti

legge regionale dei termini di approvazione dell'assestamento, del rendiconto e degli altri documenti contabili. Tali previsioni sono riconducibili alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", inserita dalla legge cost. n. 1 del 2012, tra quelle esclusive dello Stato, e, alla luce di tale inquadramento, si pongono in contrasto con la disciplina recata dal d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, ("Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"), integrato e modificato, a seguito della richiamata modifica costituzionale, dal d.lgs. n. 10 agosto 2014, n. 126 ("Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"). Siffatta normativa è divenuta la primaria (e unica) fonte regolatrice dei bilanci degli enti pubblici (incluse le Regioni), essendo venuta meno la preesistente competenza concorrente dell'ente territoriale. Le richiamate scelte dello Statuto lucano si pongono, quindi, in contrasto con la disciplina statale e, conseguentemente, con l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost.

In particolare, la distinzione tra bilancio annuale e bilancio pluriennale (ex art. 72, co. 1, St. Basilicata) contrasta con la scelta operata dall'art. 10 del d.lgs 118/2011 di superare tale dicotomia, introducendo un bilancio unico, almeno triennale, di natura autorizzatoria. Similmente l'affidamento alla legge regionale della disciplina del contenuto delle leggi di bilancio, delle modalità e termini della loro approvazione (art. 72, co. 2, 3 e 4) è in contrasto con l'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011 che disciplina minuziosamente il sistema di bilancio delle Regioni quanto a contenuti e modalità di approvazione: sistema dal quale nessuna Regione può discostarsi, come invece la Regione Basilicata si propone di fare con la disposizione statutaria e con le successive leggi di attuazione.

Anche la disposizione statutaria che prevede che i bilanci, annuale e pluriennale, si articolino in "programmi, progetti e azioni" è invasiva della competenza statale e, oltre che con il già richiamato art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, urta con l'art. 14 (Criteri per la specificazione e classificazione delle spese), richiamato dall'art. 45, che, invece, prevede una articolazione del bilancio in missioni e programmi.

Infine, le previsioni dei commi 6, 7 e 8 dell'art. 72 St. Basilicata, nella parte in cui affidano alla legge regionale il compito di stabilire il contenuto, le modalità e i termini di approvazione dell'assestamento, del rendiconto e degli altri documenti contabili, si pongono in contrasto con il disposto degli artt. 50 e 63 del menzionato decreto legislativo, che puntualmente disciplinano tali atti contabili, prevedendone in modo vincolante per l'ente territoriale i tempi, le modalità di approvazione e i contenuti.

L'ultima censura di costituzionalità ha investito l'art. 91, inserito nel titolo IX dedicato alle "disposizioni finali e transitorie". L'articolo, dopo aver regolamentato la proroga degli organi regionali, dispone al terzo comma che nell'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost. "non si dà luogo a proroga degli organi e l'amministrazione della Regione, in assenza di diversa disposizione del decreto del Presidente della Repubblica, è assunta temporaneamente dalla Consulta di garanzia statutaria che indice le elezioni e adotta gli atti indifferibili e urgenti da sottoporre a rati-

Osservatorio sulle fonti

fica nel nuovo Consiglio”. Tale disposizione si pone, come argomentato nel ricorso governativo, in aperto contrasto con quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di organi di garanzia statutaria e di prorogatio degli organi regionali.

Quanto al primo profilo è pacifico che lo Statuto possa prevedere organi non necessari, diversi da quelli elencati dal primo comma dell’art. 121 Cost. e dal Consiglio delle autonomie locali (art. 123, co. 4, Cost.)⁷⁰. La Corte ha, altresì, precisato che “l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, ferma restando la necessità di valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate”⁷¹.

Alla luce di siffatta giurisprudenza occorre, quindi, verificare, in concreto, se le competenze conferite all’organo di garanzia statutaria siano o meno conformi a Costituzione. In particolare, debbono ritenersi compatibili con le previsioni costituzionali quei poteri che non si concretano nello svolgimento di compiti affidati in via esclusiva ad altri organi e segnatamente agli organi regionali indefettibili. Rientrano in tale categoria, ad esempio, i poteri meramente consultivi contemplati dall’art. 22 dello stesso Statuto lucano, di pronunciarsi su impulso di parte sulla coerenza statutaria delle proposte e dei disegni di legge nonché sulle proposte di schemi di regolamento del Consiglio regionale e sull’interpretazione di norme statutarie nei casi di conflitto di attribuzione tra gli organi della Regione e tra la Regione e gli enti locali.

Siffatti poteri non determinano alcuna limitazione alla potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell’estensione della sua capacità regolativa. L’introduzione di un passaggio procedurale eventuale, consistente nel parere dell’organo di garanzia statutaria, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” attribuiti dall’art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni⁷².

Dubbi di legittimità costituzionale presenta, invece, la scelta compiuta dallo Statuto lucano di demandare alla Consulta di garanzia, oltre ai consueti compiti di consulenza, il potere di amministrare la Regione, sia pur limitatamente all’indizione delle elezioni e al compimento degli atti indifferibili e urgenti, nel caso di scioglimento e rimozione degli organi regionali che si siano resi responsabili di “atti contrari alla Costituzione”, “gravi violazioni di legge”, ovvero in presenza di “ragioni di sicurezza nazionale” (art. 126, co. 1, Cost.). Si tratta, difatti, dell’affidamento ad un organo non necessario di poteri di governo della Regione, per quanto limitati in estensione e durata, e per quanto subordinati all’assenza di una scelta diversa del decreto del Presidente della Repubblica che dispone lo scioglimento.

Se è comprensibile che in tali gravi ipotesi sia inopportuna la generalizzata applicazione della prorogatio degli organi regionali, la scelta dello statuyente regionale in favore di un organo, tra l’altro, designato nei suoi componenti dallo stesso Consiglio regionale

⁷⁰ In tal senso già la sent. n. 48 del 1983 (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁷¹ Corte cost. sentenze nn. 200 del 2008, 12 del 2006 e 378 del 2004.

⁷² Corte cost. n. 12 del 2006, punto 7 del *Considerato in diritto*.

Osservatorio sulle fonti

il cui scioglimento è presupposto per l'operare della norma, esula in modo assoluto dalle sue competenze, non solo per i limiti costituzionali su numero e attribuzioni degli organi regionali, ma anche per la consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di prorogatio.

Sin dalla sent. n. 196 del 2003 la Corte ha affermato la competenza della Regione nella disciplina della materia e la possibilità di una sua regolazione nella fonte statutaria, ad esclusione dello scioglimento "sanzionatorio" ex art. 126 Cost. In quest'ultimo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale, non più previsto per la semplice impossibilità di funzionamento, come accadeva nel vecchio testo dell'art. 126 Cost., ma solo a seguito di violazioni della Costituzione, delle leggi, o per ragioni di sicurezza nazionale, "è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma"⁷³, non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale.

La scelta dello statuyente lucano invade pertanto l'esclusiva competenza dello Stato di disporre in merito all'organo o al soggetto competente a gestire l'ente regionale nelle more della procedura elettorale e del subentro degli organi ordinari.

Più in generale, i vizi denunciati dal Governo – quantomeno i primi due – confermano la tendenza ad un'interpretazione estensiva del limite dell' "armonia con la Costituzione", tale da imporre il rispetto dei principi contenuti non solo nelle singole norme della Carta fondamentale, ma anche "delle leggi ordinarie di diretta attuazione", che insieme rappresentano "il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano"⁷⁴ In particolare sono i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica o le esigenze di armonizzazione dei bilanci pubblici, a prevalere sulla dimensione anche organizzativa dell'autonomia regionale.

A seguito dell'impugnativa governativa il Consiglio regionale lucano si è attivato immediatamente, approvando, nelle sedute del 4 maggio e, in seconda votazione, del 5 luglio, alcune modifiche che accolgono i rilievi formulati dal Governo. Non si tratta, invero, di un *modus procedendi* isolato, considerato che già il Consiglio regionale della Liguria aveva provveduto ad approvare un nuovo Statuto uniformandosi in toto alle censure sollevate dal Governo avverso il testo deliberato, in seconda votazione il 28 settembre 2004⁷⁵.

⁷³ Corte cost., n. 196 del 2003, punto 13 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ Corte cost. n. 12 del 2006, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Più precisamente, in data 9 novembre 2004 il Consiglio regionale approvava un ordine del giorno che impegnava il Presidente del Consiglio a non costituirsi in giudizio e rinviava il testo alla commissione competente al fine di addivenire "all'approvazione dello Statuto e della nuova legge elettorale con l'iter più rapido". Lo Statuto, depurato delle disposizioni impugnate, veniva quindi approvato nelle sedute del 23 novembre 2004 e 28 gennaio 2005. In data 18 febbraio il Consiglio dei Ministri deliberava di non

Osservatorio sulle fonti

L'assemblea ha modificato non solo gli articoli impugnati (artt. 21, 72 e 91), ma anche quelli (artt. 30, 45, 48, 58, 71, 74, 75, 80 e 82) in qualche modo collegati, alla luce delle osservazioni formulate, preliminarmente alla impugnativa del Governo, dal Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Dipartimento per le Riforme istituzionali e trasmesse dal Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La circostanza evidenzia la permanenza, anche dopo la riforma del '99, di spazi per una sorta di collaborazione e contrattazione informale idonea a condizionare la libera formazione della volontà statutaria, sia prima che dopo l'impugnativa governativa⁷⁶.

Il testo in ultimo approvato interviene, pertanto, sulla composizione della Consulta di garanzia statutaria, eliminando la previsione che uno dei tre membri sia un magistrato in quiescenza. Il nuovo testo dell'art. 21 dispone che sia composta di "tre esperti in materie giuridiche, eletti a maggioranza dei due terzi dal Consiglio regionale". Nell'art. 72 si introduce un esplicito riferimento al rispetto del d.lgs. 118 del 2011 per quanto riguarda i termini di presentazione dei documenti economico-finanziari regionali, modificando tutte le disposizioni in potenziale contrasto con i relativi contenuti. In riferimento allo scioglimento sanzionatorio del Consiglio, ci si limita a stabilire che "non si dà luogo a proroga degli organi" (art. 91).

Tra le disposizioni non impuginate e comunque modificate si segnala l'art. 45, ultimo comma, che ora prevede l'aggiornamento triennale, anziché biennale, del Piano strategico regionale e l'art. 53 relativo alla mozione di sfiducia reso conforme a quanto previsto dall'art. 126, comma 2, Cost. (si veda supra par. 4).

8. Alcune considerazioni conclusive sulla seconda stagione statutaria

Per quanto il nuovo Statuto della Regione Basilicata debba ancora entrare in vigore, dopo la sua nuova approvazione con le modifiche indotte dal ricorso governativo la conclusione della seconda stagione statutaria è ormai prossima.

Si è trattato, soprattutto in confronto alla prima, di una stagione lunghissima, iniziata nel '99, che dice molto sulle più recenti vicende del regionalismo italiano.

Dice molto sulla "qualità" delle riforme che hanno ridisegnato il Titolo V, parte II,

procedere all'impugnazione del nuovo Statuto regionale, quindi, decorsi i tre mesi per richiedere referendum, lo Statuto veniva promulgato ed entrava definitivamente in vigore nel corso dell'VIII legislatura. Relativamente al giudizio già instaurato, la Corte, con l'ordinanza n. 353 del 2005, ne dichiarava l'estinzione per rinuncia da parte del Governo. Cfr. F. CUOCOLO, *Il doppio percorso del nuovo Statuto ligure. Una vicenda esemplare, in negativo*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 3354; P. COSTANZO, *La "forma" della Regione ed i principi fondamentali dell'ordinamento regionale ligure*, in ID (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2011, p. 40. Una vicenda parzialmente analoga ha interessato lo Statuto della Regione Abruzzo: il Consiglio regionale accogliendo i rilievi del Governo approvava un nuovo testo in data 9 novembre 2004, poi però decaduto per il termine della legislatura. Sul testo già impugnato si è, quindi, pronunciata la Corte con sent. n. 12 del 2006.

⁷⁶ Questa possibilità era stata intravista in dottrina da R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 528 e A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 19.

Osservatorio sulle fonti

della Costituzione sfasate nei tempi (la legge cost. 3 del 2001 di riforma complessiva è di due anni successiva), caratterizzate da lacune e ambiguità, non assistite da una convinta attuazione da parte del legislatore statale, tributarie in somma misura degli interventi chiarificatori del giudice costituzionale. Il tutto inserito in un imperituro clima di dibattito su una ulteriore revisione del nuovo Titolo V, che ha attraversato tutta la XIV legislatura (2001-2006)⁷⁷, per poi riprendere vigore in quella corrente⁷⁸.

Questa incertezza di testo e contesto ha sicuramente contribuito a rallentare la fase statuyente delle Regioni, nell'attesa di un quadro stabile e dello scioglimento dei maggiori nodi problematici⁷⁹.

Non solo, ovviamente. Le ragioni del ritardo vanno ricercate anche nella difficoltà di modificare equilibri da tempo consolidati, sotto il profilo della forma di governo e del sistema elettorale⁸⁰. In particolare, è stata la conferma del modello transitorio ad elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta ad incontrare resistenze e a dar luogo a tentativi di sfuggire al rigore della clausola del simul simul⁸¹. Un insieme di ragioni generali che si sono talvolta sommate – come nel caso lucano – a quelle specifiche dei singoli contesti regionali.

Seppur con fatica il percorso è (quasi) giunto a conclusione, lasciandoci quindici nuovi Statuti ordinari, in alcuni casi già oggetto di revisioni⁸², su cui non è possibile in questa sede esprimere alcuna valutazione complessiva. Non può tuttavia negarsi che la lettura dei testi, ivi compreso quest'ultimo della Regione Basilicata, lasci l'impressione di un significativo ridimensionamento della loro iniziale aspirazione ad assumere una vera e propria dimensione costituzionale⁸³. Le velleità “costituenti” si sono perlopiù tradotte nella codificazione di regole di organizzazione e funzionamento in sostanziale continuità con il passato (ad esempio in tema di fonti normative) o di ridotto disallineamento rispetto alle scelte costituzionali (così in tema di forma di governo). A ciò ha contribuito in maniera significativa la giurisprudenza costituzionale, vuoi attraverso una sterilizzazione della efficacia normativa delle norme programmatiche, vuoi in virtù di una rigorosa interpretazione del limite dell'armonia con la Costituzione.

E proprio in questi esiti non esaltanti per l'autonomia regionale sono da ricercare le ragioni dell'esclusione della (sola) potestà statutaria dall'ampio processo di riforma del

⁷⁷ E sfociata nell'approvazione da parte del Parlamento di un ambizioso testo di modifica della Parte II della Costituzione, bocciato soltanto dal referendum del 25 e 26 giugno 2006.

⁷⁸ Vedi *supra* nota 34.

⁷⁹ Si pensi, in riferimento alla potestà statutaria, ai dubbi relativi al carattere preventivo o successivo del controllo della Corte costituzionale; a quelli relativi alla forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta, o ancora, a quelli sull'interpretazione del limite dell'“armonia con la Costituzione”, risolti dalla Consulta con le sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004.

⁸⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2016, p. 65.

⁸¹ Il pensiero non può che correre alla forma di governo disegnata dal primo Statuto calabrese e censurata dalla Corte con la sent. n. 2 del 2004.

⁸² È il caso dello Statuto della Regione Campania, modificato con legge pubblicata nel BUR n. 28 del 4 maggio 2016, recante “Modifiche degli articoli 49 e 54 della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania)”.

⁸³ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 65.

Osservatorio sulle fonti

nostro regionalismo attualmente in corso⁸⁴. La forte riaffermazione della logica dell'accentramento, che ispira in larga misura la riforma, non è parsa necessaria in riferimento ad una potestà che in nessuna occasione è stata in grado – anche grazie al sistema di controllo preventivo – di portare minacce al principio di unità nazionale, attraverso soluzioni organizzative non in armonia con la Costituzione.

⁸⁴ A ben vedere l'art. 123 Cost. sull'autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune costituisce, insieme agli artt. 125 e 131, uno dei pochi articoli del Titolo V della parte II della Costituzione non travolti dal vento riformatore.